OIKEUSMINISTERIÖ

Lainvalmisteluosasto
LsN Mari Aalto
LsS Tuukka Vähätalo

MUISTIO

8.1.2019

Eduskunnan lakivaliokunnalle

KONKURSSILAIN MUUTTAMINEN (HE 221/2018 VP)

1. Esityksen sisältö

Pesäluettelo. Esityksessä ehdotetaan velkaselvittelyn yksinkertaistamista siten, että pesäluettelossa riittäisi jatkossa ilmoittaa kaikkien velkojen sijasta vain suurimmat velkojat ja niiden saatavat, merkittävimmät muut sitoumukset sekä arvio muiden velkojen ja sitoumusten kokonaismäärästä. Tällöin pääosan velkojista ei tarvitsisi lähtökohtaisesti ilmoittaa saataviaan lainkaan ennen kuin tiedetään, että kysymyksessä ei ole varojen puutteeseen raukeava konkurssi. Kysymys on vähimmäisvaatimuksista, ja jatkuvissa konkursseissa olisi jatkossakin tarkoituksenmukaista luetella kaikki velat. Samoin on, jos pesänhoitaja pitää tarpeellisena ilmoittaa rikosepäilystä poliisille.

Konkurssisaatavat. Jos suurella määrällä velkojia on samaan tai samanlaiseen perusteeseen liittyviä konkurssisaatavia, joiden perusteesta ja määrästä ei ole epäselvyyttä, pesänhoitajalla olisi jatkossa oikeuden sijasta velvollisuus ottaa tällaiset saatavat jakoluetteloehdotuksessa huomioon ilman valvontaa. Pesänhoitaja voisi harkinnanvaraisesti myös muussa tapauksessa ottaa selvänä pidettävän konkurssisaatavan huomioon ilman valvontaa. Jako-osuuteen oikeuttaisi valvotun saatavan ja pesänhoitajan oma-aloitteisesti huomioon ottaman saatavan lisäksi myös ennen valvontapäivän määräämistä ilmoitettu saatava, jos ilmoitus täyttää valvonnan sisältövaatimukset.

Määräajat. Konkurssimenettelyyn liittyvää määräaikasääntelyä ja mahdollisuuksia sen noudattamisen valvontaan tehostettaisiin menettelyn nopeuttamiseksi. Pesäluettelo ja velallisselvitys olisi nykytilaa vastaten laadittava lähtökohtaisesti kahdessa kuukaudessa konkurssin alkamisesta. Määräajan pidennysten myöntämistä koskevaa sääntelyä muutettaisiin siten, että jatkossa pesänhoitajan olisi merkittävä arvioitu valmistumispäivämäärä ja viivästyksen syy Kosti-asianhallintajärjestelmään sekä ilmoitettava nämä tiedot myös tuomioistuimelle. Merkitseminen Kostiin parantaisi konkurssiasiamiehen mahdollisuuksia valvoa konkurssimenettelyn etenemistä. Raukeamisesityksen toimittamista tai valvontapäivän määräämistä koskisi jatkossa saman tyyppinen viivästyksen perusteluvelvollisuus. Näiltä osin lakiin lisättäisiin myös säännös määräajan lähtökohtaisesta pituudesta, joka olisi yksi kuukausi pesäluettelon ja velallisselvityksen valmistumisesta. Jakoluetteloehdotusta koskevat määräajat puolitettaisiin.

Asianhallintajärjestelmä ja sähköiset tiedoksiannot. Esityksessä ehdotetaan, että konkurssi- ja yrityssaneerausasioiden asianhallintajärjestelmä Kostista säädettäisiin oma lakinsa. Kosti jakaantuisi tietosisältönsä ja käyttötarkoituksensa puolesta kahteen osaan. Järjestelmän ensimmäisen osan tarkoituksena olisi, että pesänhoitajat ja selvittäjät välittävät konkurssiasiamiehelle tietoa konkurs-

sihallinnon ja saneerausmenettelyn valvomiseksi. Järjestelmään pakollisesti tallennettavista tiedoista ja asiakirjoista säädettäisiin asetuksella. Järjestelmän toisen osan tarkoituksena olisi, että pesänhoitaja ja selvittäjä voivat toimittaa järjestelmän välityksellä velkojille ja velallisille menettelyihin liittyviä asiakirjoja, joita konkurssiasiamies ei tehtäviensä hoitamisessa tarvitse. Konkurssilakiin ja yrityksen saneerauksesta annettuun lakiin otettaisiin säännökset mahdollisuudesta toimittaa tiedoksiantoja järjestelmän avulla, ja sähköisiä tiedoksiantomahdollisuuksia lisättäisiin muutoinkin.

Muita muutoksia konkurssimenettelyyn. Julkisselvitystä koskeviin säännöksiin tehtäisiin eräitä täsmennyksiä. Velkojan konkurssihakemuksen käsittely tulisi nykyistä useammin mahdolliseksi ilman istuntokäsittelyä. Julkisen saatavan vanhentuminen konkurssiin asettamisen jälkeen ei jatkossa estäisi maksun saamista konkurssiin luovutetuista varoista, jolloin veroja ja muita julkisia saatavia kohdeltaisiin konkurssissa vanhentumisen kannalta samoin kuin yksityisoikeudellisia saatavia. Lainsäädäntöön tehtäisiin muutoinkin useita yksittäisiä muutoksia ennen muuta käytännössä esiintyneiden epäselvyyksien poistamiseksi ja konkurssimenettelyn yksinkertaistamiseksi.

Konkurssipesän ympäristövastuut. Esityksessä ehdotetaan, että epäselvän oikeustilan selkeyttämiseksi konkurssilakiin otettaisiin säännökset julkisoikeudellisten ympäristövastuiden asemasta konkurssissa. Säännöksistä ilmenisi, miltä osin konkurssipesällä olisi velvollisuus huolehtia ympäristövastuista omalla kustannuksellaan (massavelkainen vastuu) ja miltä osin toimimisvelvollisuutta ja kustannusvastuuta ei olisi. Jälkimmäisessä tapauksessa viranomaisen tai muun tahon mahdollisesti toteuttamat toimet jäisivät tavallisen konkurssisaatavan asemaan. Ehdotettavan sääntelyn tarkoituksena on ottaa tasapainoisesti huomioon sekä painavat ympäristönäkökohdat että konkurssimenettelyn lähtökohtana oleva velkojien yhdenvertaisen kohtelun periaate.

Kun julkisoikeudellisen ympäristövastuun oikeusperuste on syntynyt ennen konkurssin alkamista, konkurssipesällä olisi toimimisvelvollisuus ja massavelkainen vastuu seuraavilta osin:

- Välttämättömät toimenpiteet ympäristön pilaantumisen tai merkittävän haitallisen muuttumisen ehkäisemiseksi tai rajoittamiseksi, jos mainitusta pilaantumisesta tai muuttumisesta aiheutuu tai uhkaa aiheutua vakavaa vaaraa tai vakavaa haittaa terveydelle tai ympäristölle.

- Jätelain mukainen jätteen haltijan vastuu vaarallisen jätteen osalta; sen sijaan muiden kuin vaarallisten jätteiden osalta vastuu vain, jos niistä aiheutuu tai uhkaa aiheutua edellä kuvattu vakavan vaaran tai vakavan haitan tilanne.

- Kemikaaliturvallisuuslain mukainen vastuu konkurssipesän hallussa olevista vaarallisista kemikaaleista ja räjähteistä.

- Säteilylain mukainen vastuu siltä osin kuin konkurssipesän hallussa on sellaista radioaktiivista ainetta tai radioaktiivista jätettä, jonka hallussapitoon tarvitaan turvallisuuslupa.

Yhteisenä tekijänä vastuun synnyttäville perusteille on vaaraelementti. Ehdotettava sääntely on tarkoitettu tyhjentäväksi eikä konkurssipesää voitaisi mainittujen tilanteiden lisäksi velvoittaa ryhtymään muihin, esimerkiksi korjaaviin toimenpiteisiin ympäristölainsäädännön nojalla.

Jos viranomainen on joutunut huolehtimaan edellä tarkoitetuista vastuista konkurssipesän puolesta, konkurssipesä vastaisi kustannuksista siltä osin kuin toimet on toteutettu konkurssin alkamisen jälkeen. Rajaus konkurssin alkamisen jälkeen toteutettuihin toimiin on välttämätöntä, sillä muutoin erkaannuttaisiin liikaa konkurssilain peruslähtökohdista ja velkojien yhdenvertaisen kohtelun periaatteesta.

Konkurssipesän tulisi lähtökohtaisesti ryhtyä vastuulleen kuuluviin toimiin oma-aloitteisesti ja viipymättä. Pesänhoitajan tulisi ilmoittaa konkurssin alkamisesta asianomaiselle viranomaiselle, jos velallisen harjoittama toiminta edellyttää ympäristölainsäädäntöön perustuvaa lupaa, rekisteröintiä tai ilmoitusta. Ilmoitusvelvollisuudesta säädettäisiin tarkemmin asetuksella. Lisäksi pesänhoitajan tulisi olla yhteydessä asianomaiseen viranomaiseen, jos hänellä on epäilys siitä, että pesällä on toimimisvelvollisuus.

Jos konkurssipesän ja ympäristöviranomaisen käsitykset säännösten tulkinnasta yksittäisessä tapauksessa poikkeavat, viranomainen voisi tarvittaessa antaa toimenpiteitä koskevan määräyksen kulloinkin sovellettavaksi tulevaan ympäristölainsäädäntöön perustuvien toimivaltuuksiensa nojalla. Viranomainen soveltaisi ehdotettua konkurssilain sääntelyä aineellisen ympäristölainsäädännön rinnalla ja tarkastelisi ensin mainittua vasten, voidaanko päätöksiä kohdistaa konkurssipesään ja, jos voidaan, miltä osin. Hallintopakkopäätös voitaisiin kohdistaa konkurssipesään vain silloin, kun pesällä on konkurssilain mukaan toimimisvelvollisuus.

Jos konkurssipesän toteuttamat toimenpiteet ovat kohdistuneet panttiomaisuuteen, konkurssipesällä olisi konkurssilain 17 luvun 7 §:ssä tarkoitettu oikeus saada korvaus panttiomaisuuden myyntihinnasta. Sama oikeus olisi viranomaisella silloin, kun se on joutunut huolehtimaan konkurssipesän vastuista tämän puolesta. Sääntely ei estäisi pantinhaltijaa käyttämästä itsenäistä realisointioikeuttaan, jos se katsoo omaisuuden olevan kaikesta huolimatta myytävissä.

Velallisen liiketoimintaa jatkavan konkurssipesän vastuut olisivat edellä mainittua laajemmat vastaten lähtökohtaisesti normaaleja toimijan vastuita. Liiketoimintaa jatkava konkurssipesä ei kuitenkaan vastaisi velallisen toiminnasta johtuvista ympäristövastuista muutoin kuin sen liiketoiminnan osalta, jota se päättää jatkaa. Jos konkurssipesän olisi jatkettava toimintaa täyttääkseen ympäristön pilaantumisen tai merkittävän haitallisen muuttumisen ehkäisemiseen tai rajoittamiseen liittyvän velvollisuutensa, liiketoimintaa jatkavan konkurssipesän ympäristövastuu määräytyisi samoin kuin sellaisen konkurssipesän, joka ei jatka liiketoimintaa.

Jos julkisoikeudellisen ympäristövastuun oikeusperuste on syntynyt vasta konkurssin alkamisen jälkeen, vastuu olisi konkurssipesällä normaalien massavelkavastuuta koskevien periaatteiden mukaisesti.

2. Esityksen vaikutukset

Taloudelliset vaikutukset. Velkaselvittelyn yksinkertaistaminen vähentäisi kustannuksia, joita velkojille aiheutuu saatavien ilmoittamisesta. Raukeavissa konkursseissa ilmoittaminen on merkinnyt tarpeettomaksi jäävää työtä. Pesäluettelon joutuisampi valmistuminen on myös velallisen etu, koska eräät toimintakelpoisuuden rajoitukset on ajallisesti sidottu pesäluettelon valmistumiseen ja myös konkurssimenettelyjen kokonaiskeston lyhentyminen voi jossain määrin nopeuttaa konkurssin tehneiden yrittäjien mahdollisuutta uuden liiketoiminnan aloittamiseen.

Määräaikoja ja niiden valvontaa koskevat muutokset ehkäisisivät konkurssimenettelyn pitkittymistä ja edistäisivät mahdollisuuksia valvoa menettelyn etenemistä. Konkurssimenettelyn nopeutuminen vähentää lähtökohtaisesti menettelyn kokonaiskustannuksia, mikä on ennen muuta velkojien etu. Täysimittaisessa konkurssissa velkojille jäisi suurempi jako-osuus, ja raukeavissa konkursseissa massavelkojen kattamiseen jäisi enemmän varoja. Jos velallinen on luonnollinen henkilö, hänelle konkurssin jälkeen jäävä velkavastuu voisi pienentyä. Menettelykustannusten vähentymisellä ei ole suoranaisia vaikutuksia julkiseen talouteen.

Asianhallintajärjestelmä Kostin tekninen kehittäminen aiheuttaa noin 20 000 euron kertaluonteiset tietojärjestelmäkustannukset. Muutokset voidaan toteuttaa järjestelmän vuosittaisen kehittämisbudjetin puitteissa. Menettelyn asianosaisten kannalta keskeisten asiakirjojen tallentaminen järjestelmään sekä mahdollisuus tiedoksiantojen toimittamiseen sähköisesti helpottavat tiedonkulkua ja vähentävät hieman menettelykustannuksia.

Konkurssipesän ympäristövastuuta koskevat säännökset selkeyttävät epäselvää oikeustilaa ja tuovat riitojen vähentymisen myötä kustannussäästöjä menettelyn asianosaisille. Se, että konkurssipesälle säädetään velvollisuus ryhtyä vakavissa vaaratilanteissa tiettyihin toimiin lisävahinkojen ehkäisemiseksi, voi yksittäistapauksissa rajoittaa uhkaavien ympäristöhaittojen syntymistä tai jo syntyneiden haittojen laajentumista sekä tältä osalta vähentää julkiselle vallalle tai konkurssipesän velkojille, mukaan lukien esimerkiksi naapurikiinteistön omistajat mahdollisina korvausvelkojina, syntyviä taloudellisia vahinkoja. Konkurssia koskevalla sääntelyllä ei voida tuottaa konkurssipesiin lisää varoja.

Useimpien vähemmän vakavien ympäristövastuutilanteiden nimenomainen rajaaminen massavelkavastuun ulkopuolelle edistäisi velkojien yhdenvertaisuutta ilman, että pakottavia ympäristönäkökohtia sivuutetaan. Rajaamisella myös vähennetään todennäköisyyttä siihen, että konkurssi raukeaa. Jos konkurssi raukeaa mittavien massavelkavastuiden vuoksi, omaisuus palautuu velalliselle ja se voidaan ulosmitata. Tällöin saatavilleen voivat saada suorituksia vain ne velkojat, joilla on täytäntöönpanokelpoinen ulosottoperuste. Konkurssin jatkuminen täysimittaisena on siten sekä ympäristöriskien hallinnan että velkojien yhdenvertaisuuden kannalta toivottava vaihtoehto.

Koska liiketoimintaa harjoitetaan monesti vuokrakiinteistöllä ja jätevastuut kanavoituisivat esityksen mukaan konkurssipesän sijasta nykyistä useammin vuokranantajaan, saattaisivat vuokravakuutta ja muita seikkoja koskevat vuokrasopimusten ehdot jossain määrin kiristyä ja vuokrat nousta. Vuokranantajien kannalta viranomais- ja omavalvonnan toimivuus korostuisivat entisestään. Siten esityksellä voisi olla vähäisiä vaikutuksia vuokramarkkinoihin. Panttivelkojan asemaa koskevien ehdotusten ei arvioida merkityksellisesti heikentävän rahoituksen tarjontaa tai korottavan sen hintaa. Esitys saattaa kuitenkin rahoittajien näkökulmasta korostaa tarvetta siihen, että luototettavan yrityksen ympäristöliitännäisiä riskejä arvioidaan huolellisesti osana luottopäätösten tekemistä.

Esityksellä ei ole välittömiä vaikutuksia valtion tai kuntien talousarvioon. Pitkällä aikavälillä, yhdessä ns. TOVA-järjestelmien kehittämisen kanssa, esitys voi kuitenkin vähentää julkisen vallan tarvetta puuttua ympäristöliitännäisiin konkursseihin julkisselvityksen ja lisäbudjettien avulla ja siten vähentää julkiselle vallalle aiheutuvia kustannuksia. Jätevastuiden kanavoituminen aiempaa useammin vuokranantajiin saattaa aiheuttaa vaikutuksia kunnille, koska ne ovat verrattain usein vuokranantajan roolissa. Säännökset saattavat lisätä jossain määrin riskiä siitä, että kunnille aiheutuu puhdistamis- ja siivoamisvelvollisuudesta kuluja tilanteissa, joissa kiinteistölle jää merkittävä määrä jätteitä. Tämä koskee kuitenkin vain tilanteita, joissa edes toissijaista vastuutahoa ei ole. Lisäksi esitys ei käytännössä tarkoita muutosta nykytilaan niiden konkurssien osalta, jotka raukeavat varojen puutteeseen. Tällaisia konkursseja on noin kaksi kolmasosaa kaikista konkursseista.

Vaikutukset viranomaisten toimintaan. Määräaikasäänteln muutokset siirtäisivät menettelyn etenemisen valvonnan painopistettä tuomioistuimista konkurssiasiamiehen toimistoon. Tuomioistuinten tosiasialliset mahdollisuudet valvoa kyseisten menettelyvaiheiden etenemistä ovat olleet varsin rajalliset, joten muutosten arvioidaan tehostavan menettelyn etenemisen valvontaa. Kosti-

asianhallintajärjestelmää ja sähköisiä tiedoksiantoja koskevat säännökset helpottaisivat konkurssiasiamiehen valvontatyötä sekä pesänhoitajien ja selvittäjien toimintaa.

Konkurssipesän ympäristövastuiden selkeyttäminen helpottaisi ympäristöviranomaisten päätöksentekoa ja tehostaisi mahdollisuuksia puuttua vakaviin ympäristöön kohdistuviin vaaroihin ja haittoihin. Vaikutuksia henkilöstön määrään ei arvioida syntyvän viranomaisissa tai tuomioistuimissa, sillä vastaavia tilanteita on nykyisinkin jouduttu tavalla tai toisella ratkaisemaan.

Ympäristövaikutukset. Vakaviin tilanteisiin rajatun konkurssipesän toimimisvelvollisuuden ja massavelkavastuun voidaan olettaa rajoittavan ympäristöön ja terveyteen kohdistuvien konkreettisten haittavaikutusten ja riskien laajentumista. Toisaalta vain joidenkin konkurssipesien varat riittävät vastuista huolehtimiseen. Säännökset rajatusta massavelka-asemasta saattavat velallisyrityksen toiminnan kuluessa vaikuttaa siihen, missä määrin yrityksen rahoittajilla, vuokranantajilla ja muilla sopimuskumppaneilla on kannustimia kiinnittää huomiota yrityksen ympäristöasioiden hoitamisessa havaittaviin ilmeisiin riskeihin. Lisääntyvä valvonta on ympäristön kannalta toivottavaa.

Muiden kuin vaarallisten jätteiden osalta konkurssipesän massavelkaista vastuuta esitetään supistettavaksi KHO:n oikeuskäytännössä linjatusta jätevastuusta. Tämä voi eräissä tapauksissa heikentää jätevastuista huolehtimista konkurssin jälkeen.

3. Esityksen valmistelu

Ehdotus hallituksen esitykseksi on valmisteltu oikeusministeriön 14.10.2015 asettamassa työryhmässä. Työryhmän toimeksiannon toista vaihetta koskeva mietintö ”Konkurssilain tarkistaminen” (oikeusministeriö, Mietintöjä ja lausuntoja 12/2018) valmistui 4.4.2018. Työryhmän mietinnöstä pyydettiin lausuntoa 69 taholta. Lausuntoja saatiin 53, ja niistä on julkaistu tiivistelmä (oikeusministeriö, Mietintöjä ja lausuntoja 23/2018).

Esitykseen sisältyvät säädösehdotukset on valmisteltu oikeusministeriössä työryhmämietinnön ja siihen saadun lausuntopalautteen pohjalta. Ympäristöministeriö on osallistunut jatkovalmisteluun. Esitysehdotus on käsitelty kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa 23.8.2018 sekä lainsäädännön arviointineuvostossa (lausunto 16.10.2018). Lisäksi se on tarkastettu oikeusministeriön lainvalmisteluosaston laintarkastusyksikössä.

4. Voimaantulo

Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Konkurssi- ja yrityssaneerausasioiden asianhallintajärjestelmä Kostiin liitännäisten säännösten voimaantulo edellyttää kuitenkin, että järjestelmään on tehty säännöksissä edellytetyt muutokset. Tavoitteena on, että muutokset olisivat valmiina kevään 2019 aikana.

LIITE: TAUSTAKSI YMPÄRISTÖVASTUUTA KOSKEVASTA RATKAISUMALLISTA

Mikä on konkurssi?

Konkurssi on velallisen kaikkia velkoja koskeva maksukyvyttömyysmenettely. Konkurssiin asettaminen edellyttää velallisen maksukyvyttömyyttä. Velallinen on tällöin siinä tilanteessa, ettei hän kykene vastaamaan velvoitteistaan, jolloin hoitamatta jää esimerkiksi verovelkaa, työnantajamaksuja, rahoittajien, tavarantoimittajien ja työntekijöiden saatavia sekä mahdollisesti myös ympäristövelvoitteita.

Konkurssissa velallisen omaisuus jaetaan velkojille maksunsaantijärjestyksen mukaisesti. Sen lähtökohtana on velkojien yhdenvertainen oikeus maksunsaantiin. Tällöin maksukyvyttömyydestä johtuva vahinko kohdistuu tasapuolisesti kaikkiin niihin, joiden vaatimuksen oikeusperuste on syntynyt ennen konkurssia. Velkojien konkurssissa huomioon otettavia saatavia kutsutaan konkurssisaataviksi. Pääsäännön mukaan velkojien on valvottava saatavansa konkurssissa, jotta niille voidaan maksaa velallisen omaisuudesta jakoosuutta.

Konkurssipesällä on myös omia vastuita. Konkurssipesä vastaa velasta, joka johtuu konkurssimenettelystä (esim. pesänhoitajan palkkio) tai joka perustuu konkurssipesän itsensä tekemään sopimukseen tai sitoumukseen. Konkurssipesän muu vastuu edellyttää, että siitä on säädetty laissa erikseen. Konkurssipesän omaa velkaa kutsutaan massavelaksi. Mitä enemmän konkurssipesällä on massavelkaa, sitä vähemmän velkojille jää jaettavaa. Jos konkurssipesässä on niin vähän varoja, ettei jaettavaa velkojille jää, konkurssi raukeaa. Joissain tilanteissa mittavat massavelkaiset vastuut ovat johtaneet konkurssipesän konkurssiin. Valtion varoin toimitettava julkisselvitys on käytettävissä niissä tilanteissa, joissa pesään kohdistuu yhteiskunnan kannalta selvitystarpeita.

Kuviossa hahmotellaan mainittujen periaatteiden ja ympäristövastuuta koskevan ratkaisun suhdetta.

